

**EL PROCEDIMIENTO  
SANCIONADOR  
DE FUNCIONARIOS PUBLICOS**

35.083.122.2

Por FRANCISCO BUENO ARUS

*Sumario:* I. Legislación reguladora.—II. Nociones generales.—III. Requisitos.—IV. Procedimiento.—V. Efectos.—VI. Tribunales de Honor.

**I. Legislación reguladora**

El procedimiento sancionador es el procedimiento seguido con el fin de imponer una corrección administrativa a un funcionario público o a un administrado. En el primer caso, se trata del cauce formal para el ejercicio del Derecho disciplinario, y en el segundo, para el ejercicio del Derecho penal administrativo o Derecho de policía. Aunque las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo son comunes a ambos casos, en este trabajo nos limitaremos al estudio del procedimiento sancionador para imponer correcciones disciplinarias a los funcionarios públicos, dejando fuera la consideración del procedimiento que ha de seguirse para imponer sanciones gubernativas a los particulares.

La Ley de Bases, de 22 de julio de 1918, preceptuaba en su base VI la necesidad de reglamentar y clasificar las correcciones imponibles a los funcionarios, sus causas y la competencia para imponerlas. El Reglamento o Estatuto, de 7 de septiembre de 1918, hizo en el artículo 58 una enumeración de las faltas que podían cometer los funcionarios en el ejercicio de sus cargos; en el artículo 60, de las correcciones aplicables, y en los artículos 61 a 65 reguló el procedimiento a seguir. El artículo 58 del Estatuto ha sido posteriormente completado con las faltas enumeradas en el artículo 22 de la Ley de Situaciones Administrativas, de 15 de julio de 1954.

Según el artículo 48 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, «la responsabilidad disciplinaria será exigida por la Administración a los funcionarios civiles, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de funcionarios y disposiciones especiales de cada Cuerpo». La responsabilidad disciplinaria de los militares y funcionarios de las carreras Judicial y Fiscal «será exigida conforme a lo establecido en las disposiciones especiales por que se rigen» (artículo 49 de la LRJA).

Posteriormente, la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, ha dictado normas aplicables a todos los funcionarios civiles. Con carácter general, establece su artículo 133 que no podrá imponerse una sanción administrativa, sino en virtud del procedimiento regulado en la misma ley (es decir, en los artículos 134 a 137, y supletoriamente en las normas generales sobre procedimiento administrativo), salvo lo establecido en disposiciones especiales.

Como disposiciones especiales, el Decreto de 10 de octubre de 1958 ha dejado subsistentes el apartado 1.º del artículo 61 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918, el apartado 5.º del artículo 137 del Reglamento del Ministerio de la Gobernación, de 31 de enero de 1947, y las normas referentes al procedimiento disciplinario de la Policía Armada y de Tráfico y procedimiento de disciplina académica.

El apartado 1.º del artículo 61 del Reglamento de 1918 (con arreglo a la redacción del Real Decreto de 12 de diciembre de 1924) dispone que «las correcciones de apercibimiento y multa de uno a seis días de haber podrán ser impuestas sin previa instrucción de expediente, y únicamente en virtud de acuerdo fundado por el primer jefe de la dependencia en donde preste sus servicios el funcionario. Todas las demás correcciones se impondrán por el Ministro del ramo en virtud de expediente, con audiencia del interesado». Una Orden de 9 de marzo de 1960 ha interpretado esta subsistencia en el sentido de que solamente se extiende al régimen establecido para las correcciones de apercibimiento y multa de uno a seis días de haber, y no a lo que dispone para las demás correcciones, que se impondrán según el procedimiento sancionador regulado en la LPA. Por tanto, no será preciso expediente para imponer las mencionadas sanciones, que lógicamente habrán de aplicarse sólo a faltas leves.

El apartado 5.º del artículo 137 del Reglamento del Ministerio de la Gobernación autoriza a imponer «sanción de plano cuando de la denuncia o antecedente apareciere comprobada la infracción o extralimitación y, además, no exista precepto legal aplicable que exija la incoación de expediente», siempre que se trate de las sanciones de apercibimiento y multa hasta seis días de haber. Este precepto se ha de aplicar en todos los servicios dependientes del citado Ministerio.

La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios de la Policía Armada y de Tráfico será exigida, según dispone el Decreto de 23 de marzo de 1956, a tenor de los preceptos del Código de Justicia Militar, Ley de 8 de marzo de 1941, Decreto de 31 de diciembre del mismo año

y disposiciones complementarias. Finalmente, la disciplina académica, en cuanto al personal docente, se impondrá según los preceptos del Decreto de 8 de septiembre de 1954.

Además de las normas generales sobre procedimiento sancionador y disposiciones especiales hasta ahora expuestas, hemos de hacer referencia, como normas que en un plano material son complementarias de aquéllas, a los Reglamentos orgánicos de los diversos Cuerpos de funcionarios, que tipifican las faltas y detallan las sanciones aplicables en cada caso.

Como tipos especialísimos de procedimientos sancionadores de funcionarios, podríamos referirnos al procedimiento de depuración política y al que se desarrolla ante los Tribunales de honor. Por no ser ya el primero de actualidad en nuestro país (Decreto de 13 de septiembre de 1936, Ley de 10 de febrero de 1939, etc.), expondremos solamente el segundo (Ley de 17 de octubre de 1941) al final de este trabajo.

## II. Nociones generales

### A) CONCEPTO

a) El concepto de *procedimiento sancionador* se ha de obtener a partir de los conceptos previos de procedimiento y sanción. Por *procedimiento* hemos de entender «una pluralidad de actos característicamente coordinados, de modo que cada uno de ellos es presupuesto de admisibilidad de los siguientes y condición de eficacia de los anteriores» (1), y por *sanción*, el castigo impuesto, conforme a la ley, por un organismo público al culpable de una infracción administrativa.

b) En consecuencia, el procedimiento sancionador es el *conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa*. O más detalladamente, como lo describe Villar Romero: «Aquel (procedimiento) que incoa la Administración con el fin de averiguar la realidad de una extralimitación de carácter administrativo cometida por un miembro de la propia Administración, ponderando las circunstancias que en dicha extralimitación concurren y aplicando las sanciones pertinentes al funcionario culpable de la misma» (2).

---

(1) GUASP: *Derecho Procesal Civil*. Madrid, 1956, pág. 318.

(2) Citado por FRANCISCO LÓPEZ NIETO: *El Procedimiento administrativo*. Barcelona, 1959, pág. 351.

c) El procedimiento sancionador puede ser de dos clases: *correctivo* y *disciplinario*, según que la infracción a castigar haya sido cometida por un administrado o por un funcionario público (la distinción aparece recogida, verbigracia, en el artículo 134 del Reglamento del Ministerio de la Gobernación, de 31 de enero de 1947). Limitado el tema de este artículo al «procedimiento sancionador de funcionarios públicos», sólo el procedimiento disciplinario habrá de ser objeto de nuestra atención.

## B) NATURALEZA JURÍDICA

a) Desde un punto de vista sustantivo, el procedimiento disciplinario es el medio formal para la efectividad del *Derecho disciplinario*. El Derecho disciplinario, rama conceptualmente segregada del campo del Derecho penal, se caracteriza por una serie de notas que diversos autores han puesto de relieve: regula una relación de «subordinación particular» (GRISPIGNI), protege la observancia de los «deberes propios de un determinado círculo de personas dentro de la comunidad» (HUBRICH y FINGER), las figuras legales de infracción presentan caracteres de gran generalidad (CUELLO CALÓN), su práctica es «Administración» y no «Justicia» (M. E. MAYER), etc. En España, su carácter no penal está legalmente determinado en el artículo 26, 3.º, del Código Penal, que no considera penas «las multas y demás correcciones que, en uso de atribuciones gubernativas o disciplinarias, impongan los superiores a sus subordinados o administrados». La consecuencia inmediata es la posibilidad de imponer una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho antijurídico sin infringir el principio *non bis in idem*.

b) El procedimiento disciplinario es, pues, de naturaleza *administrativa*, y los actos que lo integran tienen el carácter de actos administrativos ejecutados por órganos de la Administración Pública. Por tanto, les son aplicables las normas sobre actos administrativos en general, contenidas en la LPA, de 17 de julio de 1958, y disposiciones complementarias.

c) Desde un punto de vista de técnica administrativa, la LPA califica al procedimiento sancionador de procedimiento *especial*. Su especialidad, indudablemente, no tiene una raíz de carácter procesal (procedimientos especiales en este sentido son los recursos), sino de carácter material; lo que determina la especialidad del procedimiento sancionador es su objeto: la imposición de sanciones. Ello trae consigo su regulación por unas normas que no se aplican a ningún otro supuesto, y que en nuestro ordenamiento jurídico son las más arriba citadas

(sin perjuicio de que las normas generales de todo procedimiento puedan aplicarse a éste con carácter supletorio).

### C) FUNDAMENTO

a) El fundamento de todo proceso (o procedimiento) es el logro de la *seguridad jurídica* (orden) mediante la realización de la justicia (3).

b) Dentro, sin embargo, de la conservación y restablecimiento del orden jurídico, el procedimiento disciplinario tiene una finalidad claramente delimitada: «mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes y sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas» (4); en suma, el mantenimiento de la *disciplina*.

c) Concretamente, en el caso de que la sanción aplicable sea la separación del servicio, el expediente disciplinario tiene también por finalidad proteger la *inamovilidad* de los funcionarios públicos contra posibles abusos. (Cfr. base V de la Ley de Bases, de 22 de julio de 1918.)

### D) PRINCIPIOS GENERALES

De la naturaleza y fundamento jurídicos del procedimiento sancionador se deducen los principios generales rectores del mismo:

1. *Principio de oficialidad o de dirección del procedimiento por la Administración.*—El procedimiento nace de oficio sin necesidad de excitación por parte de tercero (artículo 68 de la LPA), se impulsa de oficio en todos sus trámites (artículo 74) y de oficio es normal que se desarrollen los pertinentes actos de instrucción para la determinación de los hechos probados (artículo 81).

2. *Principio de legalidad o juridicidad.*—El procedimiento no puede desarrollarse sin apartarse de los cauces legalmente establecidos (artículo 133).

3. *Principio de concentración y economía de trámites.*—Reunión en un solo acto de los trámites que admitan una impulsión simultánea (artículo 75).

4. *Principio de inmediatez,* que presupone contacto directo del organismo jurisdiccional con las pruebas aportadas al procedimiento.

5. *Principio de formalismo moderado.*—La existencia de determinadas formalidades previamente establecidas representa una garantía para

---

(3) GUASP: *Obra citada*, pág. 25.

(4) CUELLO CALÓN: *Derecho Penal*, Madrid, 1956, tomo I, pág. 10.

el inculpado (quien puede recurrir en queja contra todo quebrantamiento de tales formalidades: artículo 77), pero se trata de un formalismo *moderado*, porque la vigente LPA ha huído de la «ordenación rígida» del procedimiento, buscando «la agilidad y eficacia que demanda la Administración moderna» (E. de M., V-1).

6. *Principio del secreto*, motivado por la naturaleza cuasi-penal del procedimiento y a fin de evitar efectos difamatorios; pero tal secreto, como es lógico, no rige respecto de los interesados, que «tendrán derecho a conocer en cualquier momento el estado de tramitación» del expediente (artículos 62-63).

7. *Principio de la escritura*.—Todos los actos se producirán por escrito (artículo 41) o transcribiendo a dicha forma las actuaciones realizadas verbal o físicamente.

### III. Requisitos

#### A) REQUISITOS SUBJETIVOS

##### a) *Administración*

La Administración pública toma parte en estos procedimientos a través de diferentes órganos cuyas actividades se complementan. Los más importantes son dos: el órgano instructor y el órgano sancionador; a veces, sin embargo, el órgano que ordena la incoación del expediente es distinto del sancionador y en ocasiones se requiere también la colaboración de otros órganos a título de informantes.

El órgano «competente en cada caso», según la dicción de la LPA (artículo 134), será el que determinen las leyes y reglamentos aplicables a los funcionarios de que se trate. Con carácter general, el Estatuto de 1918 dispuso que «las correcciones de apercibimiento y multa de uno a seis días de haber podrán ser impuestas... por el *primer jefe de la dependencia* en donde preste sus servicios el funcionario. Todas las demás correcciones se impondrán por el *Ministro del ramo*». El artículo 14, número 6, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado atribuye a los Ministros el ejercicio de «las potestades disciplinarias y correctivas con arreglo a las disposiciones vigentes»; sin embargo, al amparo del artículo 22 de la misma LRJA, los Ministros u organismos competentes han delegado en los inferiores la facultad

de imponer sanciones, aunque del texto de las disposiciones dictadas (Decretos de 12 de diciembre de 1958 en los Ministerios de la Vivienda y Trabajo, Decreto de 18 de enero de 1962 en el de Información y Turismo, etc.) no aparezca suficientemente claro si se refieren a sanciones disciplinarias o correctivas o a ambas conjuntamente.

Respecto del órgano instructor, la LPA establece que «el instructor deberá ser, al menos, jefe de Negociado y tener en todo caso *categoría superior a la del presunto inculpado*» (como ya había dispuesto el Decreto-ley de 26 de julio de 1957, modificando el artículo 6.º del Estatuto de 1918 y los Reglamentos orgánicos de todos los Cuerpos Facultativos y Especiales), además de las circunstancias especiales que exijan en el mismo las disposiciones aplicables (artículo 135). Coadyuva a la labor del instructor un secretario, el cual podrá ser «cualquier funcionario del Ministerio respectivo» (artículo 135). Uno y otro habrán de ser nombrados en la misma providencia en que se acuerde la incoación del expediente, por lo cual no será fácil que se presenten cuestiones de competencia entre organismos instructores.

Los conflictos entre organismos que se crean competentes para ordenar la incoación del expediente o imponer la sanción oportuna normalmente serán «conflictos de atribuciones», que se sustanciarán conforme a lo dispuesto en la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, de 17 de julio de 1948, por remisión del artículo 16 de la LPA.

Una vez expuestos los organismos competentes, es preciso indicar que las personas en las cuales encarnen concretamente aquéllos han de ser *compatibles* con el procedimiento de que se trate, es decir, que no presenten características de demasiado afecto o desafecto hacia los presuntos inculpadados que puedan perturbar la objetividad de sus decisiones; en otro caso se aplicarán las normas sobre abstención y recusación contenidas en los artículos 20 y 21 de la LPA. Este principio de la compatibilidad, que es desde luego aplicable al instructor, parece también aplicable al secretario, dada la expresión amplia del artículo 20 («La autoridad o funcionario en quien se dé alguna de las circunstancias señaladas en el párrafo siguiente se abstendrá de intervenir en el procedimiento...»); no lo es, en cambio, al órgano sancionador por una doble razón: porque no es una persona sustituible y porque la ley *especial* debe prevalecer sobre la *general*.

#### b) *Inculpado*

El inculpado habrá de ser, naturalmente, un funcionario público civil, entendiendo por funcionario público aquel que «pone su actividad

personal al servicio de los fines de interés público» (5) y es reenumerado con cargo a los Presupuestos del Estado, pertenezca o no a un Cuerpo o plantilla orgánica. También el personal no funcionario al servicio de la Administración, al menos cuando mantenga relaciones permanentes con la misma, podrá ser sujeto a procedimiento disciplinario, toda vez que puede cometer faltas administrativas en las mismas condiciones que los verdaderos funcionarios.

El presunto inculpado habrá de haber realizado alguna de las conductas que se consideren como «faltas disciplinarias» en la legislación que le sea aplicable o, al menos, presentar fundadas sospechas de ello. El procedimiento se dirigirá no sólo contra el *autor* (normalmente sólo en grado de consumación, aunque a veces puedan ser castigables la frustración o la tentativa) de la conducta reprochable, sino también contra los *inductores, cómplices y encubridores* (al menos en los supuestos de mayor gravedad), e incluso contra «los jefes que toleren» aquellas faltas (artículo 59 del Estatuto de 1918).

El requisito de la *postulación* no existe en este procedimiento, por lo que los interesados podrán y deberán comparecer por sí ante el órgano instructor cuando sea preciso; no obstante, a falta de precepto prohibitivo de la ley, y dada la generosidad y falta de formalismo de la misma en cuanto a representación (E. de M., III-4 de la LPA), cabe aceptar que los interesados hagan las alegaciones oportunas por medio de tercero.

## B) REQUISITOS OBJETIVOS

El procedimiento sancionador tiene por objeto el ejercicio de la que podríamos llamar «acción disciplinaria» contra el funcionario que ha cometido una falta en el cumplimiento de sus deberes.

### a) *Acción disciplinaria*

Con todo género de reservas podemos definir la «acción disciplinaria» de la Administración como «el derecho que a ésta corresponde de ejercitar su potestad disciplinaria, impulsando la actividad de sus organismos para el descubrimiento y castigo de las acciones cometidas por los funcionarios públicos contra los deberes propios de su condición». Este concepto de *acción* queda muy lejos del concepto de acción penal, pre-

---

(5) ROYO VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*. Valladolid, 1952, tomo I, pág. 136.

cisamente por la diferencia de orientación (el procedimiento disciplinario es *inquisitivo*, no *acusatorio*), pero en todo caso podemos hablar de un *derecho* de la Administración a obrar cuasi-judicialmente (y ese derecho es una *acción*).

Es fundamental en el ejercicio de la potestad disciplinaria el *principio de legalidad*, el cual, por otra parte, debe darse en toda actividad administrativa de un Estado de Derecho. Las consecuencias son obvias: ejecución de las normas legislativas, respeto al fin establecido por las leyes en los casos de actividad discrecional, respeto de la jerarquía de las normas, etc. (6).

#### b) *Falta disciplinaria*

La existencia de una falta disciplinaria o, al menos, de serios indicios de su realidad es presupuesto inexcusable para la incoación de un procedimiento de la índole que aquí estamos considerando.

El concepto de *falta*, por analogía con el Derecho penal, puede resumirse así: «acción u omisión voluntaria, cometida por un funcionario público, contraria a las normas jurídicas relativas al Cuerpo o servicio a que pertenece». Respecto de la clasificación y enumeración de las faltas disciplinarias, ello es misión en cada caso de los Reglamentos orgánicos correspondientes; ordinariamente se aceptan las calificaciones de *leve*, *grave* y *muy grave*, con las naturales consecuencias en cuanto a la sanción imponible. Las conductas corregibles se tipifican de acuerdo con los deberes generales del funcionario y con los deberes propios del Cuerpo o servicio en el que se halla integrado.

Son aplicables en esta materia los principios de *legalidad*, *antijuricidad*, *tipicidad*, *voluntariedad* e *individualización*. Los tres primeros significan que no puede castigarse una conducta que no esté definida, prohibida y sancionada como falta en virtud de una norma jurídica anterior a su perpetración (si bien, a diferencia de los delitos y faltas penales, no es preciso que esa norma jurídica sea una ley: ordinariamente será un Reglamento). El principio de voluntariedad exige que la acción u omisión cometida sea voluntaria, a título de dolo o negligencia, para imputarla a su autor y atribuirle responsabilidad. La individualidad de la falta impide que las consecuencias correctivas alcancen a persona que no sea responsable de la misma.

---

(6) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*. Madrid, 1958, vol. I, pág. 200.

### C) REQUISITOS DE ACTIVIDAD

#### a) *Lugar*

El lugar donde se realicen los actos administrativos integrantes de este procedimiento será múltiple: sede del órgano (orden de incoación), residencia del inculcado (interrogatorios), lugares donde se encuentren las pruebas, etc.

#### b) *Tiempo.*

Los Reglamentos administrativos normalmente no fijan plazos de prescripción de las faltas disciplinarias, por lo que el procedimiento sancionador de las mismas podrá iniciarse en cualquier momento; por el contrario, aquéllos suelen establecer un plazo para la terminación del expediente, una vez iniciado por el instructor, susceptible por lo común de prórroga, la cual habrá de ser concedida por el órgano competente para ordenar la incoación. (En todo caso no podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie el procedimiento hasta aquel en que se dicte resolución, salvo causas excepcionales debidamente justificadas, a tenor del artículo 61 de la LPA.)

Es también habitual que los plazos para realizar los diversos actos no sean preclusivos, por lo que las actuaciones podrán repetirse en cualquier momento y cuantas veces lo consideren necesario los organismos competentes.

#### c) *Forma*

El principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a los administrados contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa. Ello se traduce, en nuestro tema, en la necesidad de un *expediente* previo antes de imponer una sanción disciplinaria (artículos 61 del Estatuto de 1918 y 133 de la LPA), lo cual se acentúa principalmente en los casos en que la sanción imponible sería la separación del inculcado.

Sólo la Ley podrá determinar en qué casos es superfluo el expediente (artículo 61 del Estatuto de 1918). En cambio, es potestativo de la autoridad administrativa el practicar una información previa antes de decidir si procede la incoación de aquél (artículo 134 de la LPA).

#### IV. Procedimiento

##### A) INICIACIÓN

a) «El procedimiento deberá incoarse por providencia del órgano competente en cada caso» (artículo 134 de la LPA). El órgano administrativo en cuestión puede dictar tal providencia de oficio o previa denuncia de la conducta irregular del funcionario. (La denuncia normalmente procederá de alguno de los organismos inspectores del Departamento o Servicio a que pertenezca el inculpado.)

b) «En la misma providencia en que se acuerde la incoación del expediente se nombrará un instructor y, en su caso, un secretario» (artículo 135), los cuales tendrán las categorías antes indicadas. Por lo demás, la providencia contendrá todos los datos y referencias relativos al presunto inculpado y a los hechos cometidos que necesite conocer el instructor.

c) Antes de dictar la providencia que inicie el expediente, el órgano competente, «al recibir comunicación o denuncia sobre una supuesta infracción administrativa, podrá acordar la instrucción de una información reservada» (artículo 134). Del resultado de esta información previa dependerá la iniciación del expediente disciplinario o, cuando no se confirme la denuncia, el archivo de las actuaciones.

d) El instructor, por su parte, comenzará las actuaciones aceptando el nombramiento y dando posesión al secretario.

##### B) DESARROLLO

###### a) *Medidas aseguratorias del inculpado*

Inmediatamente o previo un interrogatorio del interesado u otra actuación análoga, el instructor pasará a considerarle *encartado* en el expediente, a notificarle el nombramiento del instructor y del secretario (artículo 135) y, normalmente, a prohibirle que salga del lugar de su residencia oficial (salvo permiso del superior competente, si el Reglamento lo permite). Ordinariamente, la situación de *encartado* lleva ya consigo la imposibilidad de abandonar la residencia oficial, ser trasladado, disfrutar de permiso o licencia y pasar a la situación administrativa de excedencia. En su caso, el instructor podrá acordar o proponer suspensión de empleo del funcionario y la retención de un tanto por ciento de su sueldo (por analogía con los funcionarios procesados, el

citado porcentaje no debería exceder de la séptima parte; pero habitualmente es de la mitad del sueldo). Si los hechos culpables, además de constituir una falta administrativa, presentan caracteres de delito o falta penal, el instructor deberá promover la correspondiente acción judicial, y si el autor fuere procesado, su suspensión de empleo es inexcusable (Decreto de 23 de diciembre de 1957).

b) *Medidas de prueba*

«El instructor ordenará la práctica de cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción» (artículo 136). Sobre este particular se aplicarán las normas generales de procedimiento contenidas en los artículos 74-91 de la LPA, por lo cual uno de los trámites necesarios será el de *audiencia del interesado*, trámite que, por otra parte, se habrá practicado al comienzo del expediente (presentando caracteres análogos a los de la indagatoria procesal). El inculpado tiene otras dos ocasiones de ser oído en el expediente (sin perjuicio de su derecho de aducir alegaciones en cualquier momento del procedimiento, según el artículo 83), como vamos a ver a continuación.

c) *Pliego de cargos*

«A la vista de las actuaciones practicadas, se formulará un pliego de cargos en el que se expondrán los hechos imputados. El pliego de cargos se notificará a los interesados, concediéndoles un plazo de ocho días para que puedan contestarlo» (artículo 136).

d) *Propuesta de resolución*

«Contestado el pliego de cargos o transcurrido el plazo para hacerlo, el instructor formulará propuesta de resolución, que se notificará a los interesados para que en el plazo de ocho días puedan alegar cuanto consideren conveniente a su defensa» (artículo 137). La propuesta de resolución habrá de contener una exposición de los hechos cometidos, de la participación en los mismos de los encartados, de su responsabilidad debidamente valorada y de la sanción que proceda aplicarles, en vista de los fundamentos de derecho que sean del caso. El plazo para contestarla, así como el plazo para contestar al pliego de cargos, se computarán conforme a los artículos 59 y 60 de la LPA.

«La propuesta de resolución, con todo lo actuado, se remitirá al

órgano que ordenó la incoación del expediente para que lo resuelva o lo eleve al que compete la decisión cuando corresponda a órgano distinto» (artículo 137).

e) *Informes o dictámenes*

Algunas veces los Reglamentos imponen la necesidad de solicitar informe o dictamen de determinados organismos asesores (Asesorías Jurídicas, Secretarías Técnicas...) antes de proceder a dictar la resolución del expediente. Para determinados Cuerpos especiales se ha preceptuado que la sanción de separación y baja en el escalafón del Cuerpo habrá de ir precedida de audiencia del Consejo de Estado. (Cfr. la Resolución de dicho Consejo de 25 de septiembre de 1958, publicada en el BOE de 8 de noviembre, apartado «Funcionarios públicos».)

C) TERMINACIÓN

a) Un expediente disciplinario habrá de terminar forzosamente con resolución expresa que imponga una sanción o declare la inocencia del inculpado y el sobreseimiento de las actuaciones.

1. La resolución que imponga una sanción gubernativa habrá de dictarse por el organismo legalmente competente para ello (el que ordenó la incoación del expediente o el superior) y tendrá que ser *motivada*, al menos cuando se halle comprendida en los supuestos a) o c) del artículo 43 de la LPA («actos que limiten derechos subjetivos» o «actos que se separen del dictamen de órganos consultivos»).

2. Cuando no se halle responsabilidad digna de sanción se dictará resolución declarando no haber lugar a aquélla y disponiendo el sobreseimiento de las actuaciones y la reposición del funcionario encartado a su situación anterior.

b) Sobre el plazo dentro del cual haya de dictarse la resolución de un procedimiento disciplinario, el artículo 61 de la LPA establece el plazo máximo de seis meses desde la incoación, salvo «causas excepcionales debidamente justificadas».

c) La resolución del expediente puede ser condicional o aplazada en su eficacia cuando los hechos corregibles sean también objeto de procedimiento criminal, pues en este caso es frecuente esperar antes la decisión del Tribunal e incluso subordinar la sanción administrativa a la efectividad de la pena.

d) La resolución habrá de notificarse al interesado en virtud del principio general del artículo 79.

## V. Efectos

### A) DE LA INCOACIÓN

a) La incoación de un expediente disciplinario da lugar a una serie de medidas relativas a la situación administrativa del funcionario, que ya quedaron expuestas anteriormente.

b) El interesado tiene, durante toda la tramitación del expediente, derecho a conocer el estado de la misma y solicitar copia certificada de los extremos que puedan interesarle (artículos 62 y 63); existe, sin embargo, la posibilidad de que el interés público exija mantener en el secreto determinadas actuaciones, al menos hasta que se haya resuelto definitivamente el expediente.

c) La iniciación del expediente impone a la Administración el inexcusable deber de resolverlo (artículos 70 y 94, párrafo segundo). Cuando las normas jurídicas aplicables señalan un plazo máximo para la tramitación del expediente, este plazo tiene carácter necesario y únicamente podrá ser prorrogado, en providencia motivada, por el organismo que dictó la orden de incoación.

d) Caso de deficiencia en la tramitación del expediente, infracción de plazos u omisión de actuaciones necesarias, el interesado podrá interponer el recurso de *queja* en los límites que indica el artículo 77.

### B) DE LA RESOLUCIÓN

#### a) *Jurídico-materiales*

1. La resolución que impone una sanción administrativa obliga a la ejecución de la misma (artículo 101), la cual dependerá, naturalmente, de la indole de la sanción impuesta: el apercibimiento se practicará de palabra; las sanciones económicas, mediante los oportunos descuentos en los haberes del funcionario; la pérdida de puestos obligará a hacer la correspondiente enmienda en el escalafón del Cuerpo, etc. Su anotación en el expediente personal del interesado podrá ser invalidada por el transcurso de los plazos reglamentarios habiendo observado buena conducta, aunque suelen excluirse de la invalidación las faltas que supongan inmoralidad o carencia de probidad. La invalidación

cancela las consecuencias de la sanción en tanto no se cometa otra nueva falta disciplinaria.

2. La resolución que declara el sobreesimiento del expediente sin sanción produce el efecto de reintegrar al inculcado en su anterior situación, readmitiéndole al servicio activo si estuviera suspendido y entregándole aquella parte de sus haberes que no hubiese percibido como consecuencia de tal suspensión. Al mismo tiempo quedarán levantadas las prohibiciones que pesaran sobre él. En su caso se podrá proceder contra el que planteó la denuncia previa ante la autoridad administrativa.

#### b) *Jurídico-procesales*

Contra la resolución podrá el interesado interponer recurso de *alzada*, salvo que el órgano sancionador haya sido el Ministro titular del Departamento. En todo caso, una vez agotada la vía administrativa, procederá el recurso *contencioso-administrativo* (previo el de *reposición*, con carácter necesario o potestativo), a tenor del artículo 113 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, en virtud de la cual las cuestiones de personal quedan sometidas a la mencionada Jurisdicción, suprimiéndose el recurso de agravios estatuido por la derogada Ley de 18 de marzo de 1944.

#### c) *Económicos*

Las «costas» de este procedimiento son de oficio, salvo el supuesto señalado en el artículo 90 de la LPA: gastos de las pruebas practicadas a petición del interesado.

## VI. Tribunales de honor

Una modalidad especial del procedimiento disciplinario lo constituye el procedimiento de los Tribunales de honor, cuya originalidad radica en que los hechos corregibles no son propiamente faltas administrativas, sino *actos deshonorosos* para su autor y *desprestigiosos* para el Cuerpo u organismos a que aquél pertenezca. Se hallan regulados en la Ley de 17 de octubre de 1941 (modificada parcialmente por Ley de 30 de diciembre de 1944) y la Orden de 3 de diciembre de 1942, aclaratoria de aquélla, y también en las normas que sobre los mismos contienen

los diversos Reglamentos orgánicos de los Cuerpos de funcionarios. (Para los militares, las normas aplicables sobre Tribunales de honor son los artículos 1.025-1.046 del Código de Justicia Militar, de 17 de julio de 1945.)

«Estos Tribunales de honor, por su especial naturaleza, son compatibles con cualquier otro procedimiento a que pueda o haya podido estar sometido el enjuiciado por el mismo hecho, aunque revista caracteres de delito.» (Base 1.<sup>a</sup> de la Ley de 1941).

Veamos sucintamente las disposiciones de la Ley de 17 de octubre de 1941:

#### A) REQUISITOS SUBJETIVOS

##### a) *Organo administrativo*

El órgano que puede disponer la incoación del procedimiento y la formación del Tribunal de honor es la autoridad superior reglamentariamente determinada (base 2.<sup>a</sup>).

El Tribunal de honor habrá de estar formado por siete miembros, designados por sorteo, que pertenezcan a la misma clase y categoría que el enjuiciado, pero con números anteriores en su escala (en su caso, por miembros de la escala inmediatamente superior o por los que el Ministro directamente designe). Estos miembros podrán ser recusados o abstenerse por motivo fundado (base 3.<sup>a</sup>).

##### b) *Inculpado (o enjuiciado, en la dicción legal)*

Ha de ser un funcionario «perteneciente a una colectividad civil» (base 1.<sup>a</sup>).

#### B) REQUISITOS OBJETIVOS

##### a) *Acción*

Se trata de una peculiar especie de la «acción disciplinaria» que compete a la Administración pública para proceder contra los funcionarios indignos.

##### b) *Hechos enjuiciables*

Son los actos deshonorosos que hagan desmerecer en el concepto público, que produzcan indignidad para desempeñar las funciones atribuidas o que causen el desprestigio del Cuerpo u organismo al que se pertenezca (base 1.<sup>a</sup>). En estos supuestos se aprecia una notable «rela-

jación» del principio de *tipicidad*, dada la ambigüedad de las conductas sancionables, basadas en la violación del principio del honor que se supone inherente a cualquier persona responsable. La *antijuricidad*, por su parte, está sustituida por la *inmoralidad*. Los principios de *legalidad*, *voluntariedad*, etc., se mantienen.

#### C) REQUISITOS DE ACTIVIDAD

##### a) *Lugar*

Será determinado por el Ministerio correspondiente, teniendo en cuenta las conveniencias del servicio, el destino del inculcado y el sitio en que se hayan cometido los hechos (Ley de 30 de diciembre de 1944).

##### b) *Tiempo*

En la disposición que acuerde la formación del Tribunal se fijará el plazo durante el cual haya de tener lugar su actuación y dictarse la resolución procedente (base 2.<sup>a</sup>).

#### D) PROCEDIMIENTO

##### a) *Iniciación*

El Tribunal de honor se formará por acuerdo de la autoridad reglamentariamente designada, por iniciativa propia o previa denuncia fundada de diez o más funcionarios del Cuerpo u organismo del enjuiciado, de la misma o superior clase y categoría. En la disposición dictada se fijarán los plazos de elección de los miembros, el lugar de reunión y los plazos de actuación.

##### b) *Desarrollo*

El procedimiento será «sencillo», con audiencia del inculcado o su representante; se practicarán las pruebas que se consideren pertinentes y se pasará el oportuno pliego de cargos para su contestación. «Se mantendrá el más prudente sigilo en todas estas actuaciones y su tramitación» (base 3.<sup>a</sup>).

##### c) *Terminación*

Las resoluciones que puede adoptar el Tribunal de honor son dos: absolución o separación total del servicio (con derecho a la pensión que correspondiere por el tiempo de servicios prestados). Cuando la resolución acuerde la separación del inculcado, es preceptivo el infor-

me del Consejo de Estado sobre la tramitación del expediente sin quebrantamiento de forma (base 5.<sup>a</sup>). La votación se celebrará «con arreglo a conciencia y honor» y la resolución se aprobará por mayoría de votos (base 3.<sup>a</sup>). El acta será firmada por todos los miembros del Tribunal (base 3.<sup>a</sup>).

## E) EFECTOS

### a) *De la formación del Tribunal.*

El cargo de vocal del Tribunal de honor es irrenunciable y ha de desempeñarse forzosamente, considerándose acto del servicio; la votación también es obligatoria (base 3.<sup>a</sup>).

### b) *De la resolución*

1. *Jurídico-materiales.*—Las resoluciones absolutorias serán cumplidas en el más breve plazo, levantándose las suspensiones impuestas, ordenándose el abono de haberes dejados de percibir y reintegrando al interesado a su destino. Las resoluciones que acuerden la separación se ejecutarán si el Consejo de Estado no aprecia quebrantamiento de forma; en otro caso habrá de constituirse nuevo Tribunal de honor (base 5.<sup>a</sup>), aunque por los Reglamentos orgánicos se habla generalmente sólo de «reponer las actuaciones al momento de constituir el Tribunal».

De las actas, se remitirá un ejemplar para su unión al expediente personal del interesado, y el otro se elevará para su cumplimiento a la autoridad que ordenó la formación del Tribunal (base 3.<sup>a</sup>).

2. *Jurídico-procesales.*—Las resoluciones de los Tribunales de honor son inapelables, sin que tampoco quepa contra ellas el recurso contencioso-administrativo (base 5.<sup>a</sup> de la Ley de 1941 y artículo 40, f), de la LJCA, de 1956).